Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5676

01. 10. 96

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG)

A. Zielsetzung

Die Reform des Arbeitsförderungsrechts soll vor allem

1. die Erwerbschancen von Arbeitslosen verbessern und Arbeitslosigkeit vermeiden helfen,
2. das Arbeitsförderungsrecht weiterentwickeln und in der Anwendbarkeit verbessern,
3. Effektivität und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit erhöhen,
4. Leistungsmißbrauch besser feststellbar machen und einschließlich der illegalen Beschäftigung wirksamer bekämpfen und
5. die Beitragszahler entlasten.

B. Lösung

1. Die Einsatzmöglichkeiten des vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums werden verbessert und neue Instrumente entwickelt: Trainingsmaßnahmen; Einstellungszuschuß bei Neugründungen; Eingliederungsvertrag für Langzeitarbeitslose; freie Förderung über Innovationstopf; Unterstützung von beschäftigungswirksamen Sozialplanmaßnahmen.
2. Das Arbeitsförderungsrecht wird in das Sozialgesetzbuch als Drittes Buch eingeordnet, dabei rechtssystematisch und sprachlich vollkommen überarbeitet und weiterentwickelt: Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten unter 18 Stunden wöchentlich in den Versicherungsschutz; Einführung eines Teilarbeitslosengeldes für Versicherte mit mehreren Beschäftigungen; Berücksichtigung flexibler Arbeitszeiten bei Lohnersatzleistungen; gleichmäßige Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld; Anhebung der Altersgrenze um drei Jahre für verlängertes Arbeitslosengeld; Erweiterung der Rahmenfrist des Arbeitslosengeldes bei Kindererziehung, Pflege und Selbständigkeit; Abstand von 20 Prozent zwischen Löhnen im 1. und 2. Arbeitsmarkt.

3. Die Verantwortung wird stärker auf die Ebene der Arbeitsämter delegiert, und deren Handlungsmöglichkeiten werden erweitert: Vorrangige Zuständigkeit der Arbeitsämter; Zusammenfassung der Ermessensleistungen in einem Eingliederungshaushalt; Übertragbarkeit von Ausgaberesten; Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter.
4. Die Feststellbarkeit des Leistungsmißbrauchs und seine Bekämpfung werden verbessert: Verpflichtung der Arbeitslosen zur aktiven Beschäftigungssuche; auf drei Monate befristete Wirkung der persönlichen Arbeitslosmeldung; Erweiterung der zumutbaren Beschäftigungen; Ausschluß neuer Anwartschaften durch Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen; testen der Arbeitsbereitschaft durch Trainingsmaßnahmen; Innenrevision in Arbeitsämtern.
5. Die Beitragszahler werden entlastet: Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit; Erhöhung der Effektivität und Effizienz; Angleichung des relativen Umfangs der arbeitsmarktpolitischen Leistungen in den neuen Ländern an den der alten Länder.

C. Alternativen

Entwurf eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes der Fraktion der SPD (Drucksache 13/1440).

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

   Bei der Bundesanstalt für Arbeit sinken die Ausgaben um rd. 1,7 Mrd. DM in 1997 und um rd. 17 Mrd. DM in 2000. Beim Bund sinken die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe um rd. 0,3 Mrd. DM in 1997 und steigen um rd. 2,9 Mrd. DM in 2000. Die Gemeinden und Länder werden insbesondere durch die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe in Höhe von etwa zwei Drittel der beim Bund entstehenden Minderausgaben belastet.

2. Vollzugsaufwand

   Der Vollzugsaufwand sinkt im Bereich der Ermessensleistungen durch Erweiterung der Gestaltungsspielräume. Im Bereich der Pflichtleistungen sinkt er bei der Feststellung der Leistungen und steigt durch Verstärkung der Mißbrauchskontrolle. Insgesamt dürfte der Vollzugsaufwand mittelfristig sinken.

E. Sonstige Kosten

Der Aufwand für die Arbeitgeber vermindert sich im Ergebnis bei der Auszahlung des Kurzarbeitergeldes und bei der Erstellung von Arbeitsbescheinigungen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (311) – 804 02 – Ar 178/96

Bonn, den 1. Oktober 1996

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG) mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Der Bundesrat hat in seiner 702. Sitzung am 27. September 1996 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird nachgereicht.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG)

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleichlautend mit dem Text auf den Seiten 3 bis 256 der Drucksache 13/4941.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 702. Sitzung am 27. September 1996 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage ersichtlich Stellung zu nehmen.

1. Der Bundesrat lehnt den vorliegenden Entwurf eines Arbeitsförderungs-Reformgesetzes (AFRG) ab. Der Gesetzentwurf wird den Anforderungen, die an ein Arbeitsförderungsgesetz bei konjunkturell, aber vor allem auch strukturell bedingter Massenarbeitslosigkeit gestellt werden müssen, nicht gerecht.

2. Der AFRG-Entwurf ist in seiner eigentlichen Zielorientierung ein kontraproduktives Kürzungsgesetz ohne arbeitsmarktpolitisches Reformkonzept; gemessen an der Zielsetzung des geltenden Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) stellt er einen Rückschritt dar.

3. Besonders dramatisch würde sich das AFRG vor dem Hintergrund der extrem angespannten Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation sowie der finanziellen Lage der Kommunen in den neuen Ländern auswirken. Vergleichbar stellt sich die Lage in den arbeitsmarktpolitischen Problemregionen in den alten Ländern dar.

4. Die Förderung eines hohen Beschäftigungsstandes als Gesetzesziel ist im vorliegenden Entwurf fallengelassen worden. Damit geht er in seinem Ansatz hinter das geltende AFG zurück. Ein deutlicher Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit oder gar deren Halbierung ist durch das AFRG nicht zu erwarten. Weder aktive Beschäftigungsförderung noch Verzahnung von aktiver Arbeitsmarkt- mit regionaler Strukturpolitik prägt den Gesetzentwurf. Beide Ansätze sind aber unverzichtbar, um eine politische Antwort auf die anhaltende Massenarbeitslosigkeit zu formulieren.

5. Auch die in § 12b AFG ansatzweise enthaltene Verzahnung von Arbeitsförderung und Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) findet im vorgelegten Entwurf keine Entsprechung oder gar Weiterentwicklung. Bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit ist dies arbeitsmarkt- und integrationspolitisch der falsche Weg und einmal mehr der Versuch, die Lasten der Langzeitarbeitslosigkeit auf Länder und Kommunen abzuwälzen.

6. Der AFRG-Entwurf zeichnet sich negativ aus durch eine Reihe von Regelungen, die gegen die Arbeitslosen gerichtet sind. Hierzu zählen die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen und weitere Einschnitte bei den Lohnersatzleistungen. Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe wird abgelehnt. Sie führt zu einer Verlagerung von finanziellen Lasten vom Bund auf die Kommunen.

7. Die dringend notwendige Reform der Finanzierung der Arbeitsförderung, wie sie in den letzten Jahren mit teilweise hoher Übereinstimmung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften diskutiert wurde, ist nicht Teil des Gesetzentwurfs. Somit ist absehbar, daß sich die Finanzsituation der Bundesanstalt für Arbeit weiter verschärft. Weder gewährleistet das Beitragsaufkommen bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit das notwendige Niveau von Leistungen der Arbeitsförderung, noch ermöglicht es eine beschäftigungsfördernde Senkung der Beitragssätze.

8. Die Bundesregierung hat für das Jahr 1997 bereits die Streichung des Bundeszuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit (BA) angekündigt. Dies wird die Finanzsituation der BA nachhaltig verschärfen, was angesichts der zu erwartenden Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt weitere Eingriffe in das Niveau und die Ausgestaltung der Arbeitsförderung zur Folge haben wird.

9. Da der Gesetzentwurf nicht einmal den vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) angekündigten schrittweisen Einstieg in eine Steuerfinanzierung der beruflichen Weiterbildung vornimmt und darüber hinausgehende Ansätze für eine Reform der Finanzierung auch nicht ansatzweise in Angriff nimmt, beschränkt sich der Entwurf im wesentlichen auf Einschnitte ins Leistungssystem.

10. Durch eine stärkere Steuerfinanzierung und Ausweitung des Beitragszahlerkreises wäre eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und damit eine Entlastung des Faktors Arbeit möglich geworden; zusätzliche Beschäftigungsimpulse durch eine systemgerechte Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik wären auszulösen gewesen.

11. In den neuen Ländern soll in den kommenden Jahren ein weit überproportionaler Anteil des Einsparvolumens erbracht werden. Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit, die Finanzkraft von Kommunen und freien Trägern sowie das drastisch höhere Beschäftigungsdefizit in den neuen Ländern lassen eine mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung des Niveaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht zu.

12. Die im Bereich des Leistungsrechts vorrangig bei den Arbeitslosengeldempfängern vorgenommenen Einsparungen sind arbeitsmarktpolitisch schädlich und nicht sachgerecht.

13. Gegenüber dem geltenden Recht sind grundlegende Änderungen beim Begriff der Arbeitslosigkeit (§ 118 des Gesetzentwurfs) vorgesehen, die dazu führen, daß arbeitslose Nebenerwerbslandwirte den bisherigen Anspruch auf Arbeitslosengeld verlieren würden, wenn ihr Erwerbseinkommen aus der selbständigen landwirtschaftlichen Tätigkeit die Geringfügigkeitsgrenze (derzeit 590 DM monatlich) überschreitet. Damit entstehen unbillige Härten für Nebenerwerbslandwirte, wenn sie ihren Betrieb weiter bewirtschaften.

14. Die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen für die Annahme von Beschäftigungen würde in der Konsequenz nur noch mehr Fachkräfte in un- und angelernte Tätigkeiten abdrängen, so daß gering Qualifizierte einem staatlich verordneten Verdrängungsprozeß ausgesetzt wären. Neue Arbeitsplätze werden dadurch nicht geschaffen. Ein Anlaß, das derzeitige Zumutbarkeitsrecht zu ändern, besteht nicht; entsprechende Verweigerungshaltungen von Arbeitslosen gibt es jedenfalls nicht in Größenordnungen, die solche Maßnahmen notwendig machen.

15. Darüber hinaus ergibt sich durch die Heraufsetzung der zumutbaren Pendelzeit zwischen Wohnung und Arbeitsstätte – für Teilzeitbeschäftigte z. B. auf täglich bis zu 2,5 Stunden – eine Verschärfung für Personen mit Familienaufgaben. Die zumutbare Pendelzeit muß bei Frauen und Männern, die Kinder betreuen oder Angehörige pflegen, erheblich niedriger angesetzt werden, da diese sonst zur Aufgabe ihrer Erwerbsplanung und damit ihres beitragsbegründenden Versicherungsschutzes gezwungen werden.

16. Die Anhebung der Altersstufen für den verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld schafft ebenfalls keine zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeit. Länder und Kommunen sowie die betroffenen Arbeitslosen müssen daraus weitere Folgelasten übernehmen.

17. Die geplante Anrechnung von Entlassungsabfindungen auf das Arbeitslosengeld beschränkt nicht nur das Instrumentarium für einen sozialverträglichen Personalabbau, sie begegnet auch erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

18. Empfänger von Arbeitslosenhilfe werden faktisch von Sozialplänen ausgeschlossen, da Nettolohngarantien des Arbeitgebers im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung als Einkommen zu berücksichtigen sind.

19. Die Weiterentwicklung der Strukturanpassungsmaßnahmen ist unzureichend. Die notwendige Erweiterung der Tätigkeitsfelder sowie eine angemessene finanzielle Beteiligung des Bundes ist nicht vorgesehen. Dies führt in Verbindung mit der gesetzlichen Festschreibung einer Förderung auf der Grundlage untertariflicher Bezahlung durch Gesetz zu einer deutlichen Verschiebung der Maßnahmekosten zu Lasten der Länder und Kommunen oder zum Leerlaufen dieses Instruments.

20. Der weitere Abbau der Förderinstrumente hat schwerwiegende Folgen, zumal gerade auch bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die besonders in strukturschwachen Regionen als beschäftigungsfördernde Integrationshilfe unentbehrlich sind, eine Fortentwicklung dieses Förderinstruments unterbleibt und sogar eine Verschlechterung gegenüber geltendem Recht vorgesehen ist.

21. Die weitgehende Konzentration auf langzeitarbeitslose Leistungsbezieher und die auch hier vorgesehene nochmals abgesenkte untertarifliche Bezahlung in Kombination mit reduzierten Fördersätzen, die die Förderung auf die Höhe der Lohnersatzleistungen festsetzt, machen ABM als Instrument bedeutungslos.

22. Die Festschreibung der „36%-Klausel" des Arbeitslosenhilfe-Reformgesetzes im AFRG würde dazu führen, daß durch diese Restriktionen Maßnahmen nach § 249h AFG für die freie Wirtschaft unattraktiv werden und dadurch dieses Instrument zukünftig nicht zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen wird. Das trifft insbesondere die ohnehin strukturschwächeren ländlichen Regionen.

23. In den neuen Ländern kommt erschwerend hinzu, daß die dort geltenden Sonderkonditionen bereits 1997 auslaufen sollen.

24. Auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung wirken sich die vorgesehenen Leistungsbeschränkungen arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv aus. Dies gilt beispielsweise für den völligen Abbau von zusätzlichen Anreizen zur Teilnahme an diesen Maßnahmen, wie den Fortfall der Regelung, daß der Bezug von Unterhaltsgeld zum Erwerb eines neuen Anspruches auf Arbeitslosengeld führt.

25. Die mit dem Gesetzentwurf ansatzweise vorgenommene Einführung des Eingliederungsvertrages wertet der Bundesrat als einen nicht hinnehmbaren weiteren Schritt zum Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten. Die wesentlichen rechtlichen Bedenken gegen die Schaffung eines solchen „Sonderarbeitsverhältnisses" werden nicht ausgeräumt.

26. Der im AFRG-Entwurf formulierte Anspruch auf Frauenförderung findet in den Gesetzesinhalten keinen ausreichenden Niederschlag; teilweise fallen die diesbezüglichen Bestimmungen sogar hinter das geltende Arbeitsförderungsrecht zurück. Der Entwurf ist weit davon entfernt, im Gesamtbereich der rechtlichen Regelungen die typischen Risiken und die sich daraus ergebenden Lücken im Berufsverlauf von Frauen so zu gestalten, daß sie nicht mehr zu Diskriminierung von Frauen führen.

27. So werden Erziehungs- und Pflegezeiten bei der Bemessung von Rahmenfristen schlechter behan-

delt als vorher. Insbesondere ist auch zu kritisieren, daß die bisherige teilweise Anerkennung von Zeiten des Bezuges von Erziehungs- und Mutterschaftsgeld mit einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung gestrichen wurde. Dies hat zunehmend den Verlust der Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug zur Folge, der verstärkt Zugangsvoraussetzung für die Förderung innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist. Folglich wird die „Sollquote" für Frauen in den Maßnahmen von vornherein ausgehöhlt.

28. Durch die Einführung starrer Rahmenfristen für die Aufrechterhaltung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bzw. für den Zugang zu Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden insbesondere Frauen, für die diskontinuierliche Erwerbsbiographien wegen Familienaufgaben typisch sind, von wesentlichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ausgeschlossen. Derartig starre, kurze Fristen sind bestenfalls auf Ein-Kind-Familien ohne Pflegeprobleme zugeschnitten und widersprechen zudem dem familienpolitischen Leitbild der Bundesregierung.

29. Als Folge der sich absehbar weiter verschärfenden Finanzsituation der BA wegen einer fehlenden Reform der Finanzierung der Arbeitsförderung werden immer mehr Nicht-Leistungsempfängerinnen und Nicht-Leistungsempfänger aus dem Bereich der Arbeitsförderung herausfallen. Dabei sind Frauen überproportional betroffen.

30. Die mit dem Gesetzentwurf vorgenommene weitere Dezentralisierung der BA ist unzureichend. Statt einer Stärkung der Selbstverwaltung nimmt der vorliegende Entwurf dagegen eine Entwertung der Selbstverwaltung vor. Eine vorrangige Regelungsbefugnis des BMA zum Erlaß von Rechtsverordnungen macht die nachrangige Anordnungsbefugnis des Verwaltungsrates bedeutungslos.

31. Auch die Regelung, nach der das BMA den Haushalt weiterhin gegen den Verwaltungsrat feststellen kann, unterstreicht in diesem Zusammenhang die Entwertung der Selbstverwaltung aus politischen Motiven.

32. Insgesamt wird der AFRG-Entwurf trotz einiger positiver Ansätze (z. B. Innovationstopf, Erhöhung der Qualifizierungs- und Praktikumsanteile bei ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen) dem dringenden Reformbedarf der Arbeitsförderung nicht annähernd gerecht.

33. Der Bundesrat lehnt daher sowohl die falschen arbeitsmarktpolitischen Ansätze und Weichenstellungen als auch die gewählten Einzellösungen ab. Die Finanzkraft von Ländern und Kommunen wird zudem durch diese Ansätze zusätzlich und in nicht vertretbarem Maß belastet.

34. Die unterbliebene Finanzierungsreform der Arbeitsförderung führt zu einer chronischen Krise der BA-Finanzen, die u. a. durch den Ausschluß aller Nichtleistungsempfänger von wesentlichen Instrumenten der Arbeitsförderung (vgl. Nummer 29) bereinigt werden soll.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333